

Коврига О.С.,
к. держ.упр., доцент
кафедри державного управління
та місцевого самоврядування
Академії муніципального управління

РОЛЬ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У ФОРМУВАННІ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО СЕРЕДОВИЩА

Показано роль державного регулювання у формуванні інституціонального середовища шляхом виділення функцій та методів.

Определена роль государственного регулирования в формировании институциональной среды путем выделения функций (координационная, перераспределительная, снижения затрат трансакций) и методов.

The role of the state regulation is certain in forming of institutional environment by the selection of functions and methods.

Постановка проблеми. Світовий досвід показує, що одним з головних чинників, який визначає рівень розвитку ринкових відносин та конкурентні позиції регіонів, забезпечує їх економічну безпеку, є інституціональне середовище регіонів. В Україні в перехідний період було сформовано структуру інститутів, але водночас створилось деструктивне інституціональне середовище, яке призводить до погіршення економічного та соціального стану економіки, поглиблення соціальної нерівності, поширення корупції в регіонах. З метою вирішення зазначеної проблеми необхідні чіткі механізми державного регулювання інституціонального середовища регіону.

У контексті розвитку ринкових інституцій на порядку денному реформування загальних засад державного регулювання на сучасному етапі, і як наслідок, модифікація всіх елементів механізму відповідного регулювання, серед яких своє чільне місце посідає окреслення принципів, мети, функцій, завдань, а також обґрунтування основних напрямів вдосконалення механізму державного регулювання інституціонального середовища регіону.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням державного регулювання інституціонального середовища приділяли увагу як вітчизняні, так і зарубіжні учені. Започаткування інституціональної теорії пов'язано з іменами таких відомих учених як Д. Норт, Т. Веблен, У. Мітчелл, Д. Коммонс та ін. Значним внеском у дослідження питань формування інституціонального середовища у перехідний період стали праці таких українських та російських учених, як Л. Абалкіна, В.Д.Бакуменко, П. Беленького, В. Бодрова, О. Братути, О. Вальдрат, О. Власика, М. Голикова, В. Геєця, В. Голян, З. Герасимчука, А. Дегтяра, М. Долішного, А. Задоя, Л. Зайцевої, О. Іваницької, М.Корецького, Н. Коржунова, В. Тарасевича, А. Ткача, М. Хвесика, В.Якубенко та ін.

Постановка завдання:

– показати роль державного регулювання у формуванні інституціонального середовища шляхом виділення функцій та методів.

Виклад основного матеріалу. Інституціональна економічна теорія, як відомо, є перебігом американської економічної думки, яка пов'язана з іменами Т.Веблена, У.Мітчелла і Дж. Коммонса. Їх погляди і підходи були настільки різні, що деякі дослідники заперечували існування «інституціоналізму» як окремого напрямку. Веблен застосував свої соціально-психологічні методи в дослідженні життєвої філософії бізнесмена, Мітчелл присвятив майже все своє життя збору статистичного матеріалу, Коммонс проаналізував правові основи функціонування економічної системи.

Саме поняття «інституціоналізм» вперше використав в 1918 р. американський економіст Уолтон Гамільтон, який визначив категорію «інститут» як вербальний символ, який описує пучок соціальних звичаїв. Він означає спосіб мислення або дії, з достатньою поширеністю і міцністю відображений в звичках груп або звичаях народу [2, с. 65-68].

Застосування інституціоналізму у державному управлінні пов'язане з використанням певних заходів впливу на реалізацію економічної політики, а саме під час формування формальних та неформальних інститутів. Реалізація економічної політики можливе лише при використанні сукупності заходів, що утворюють механізм державного впливу на економіку. Даний вплив має економічну, правову та адміністративну направленість. Для вміння раціонально застосовувати сукупність заходів впливу на економіку необхідне знання її структури. У залежності від обраних критеріїв існує декілька варіантів класифікації заходів. По способу функціонування виділяють наступні методи: методи прямого впливу та методи непрямого впливу.

Методи прямого впливу передбачають таке регулювання з боку держави, при якому суб'єкти економіки змушені приходити до рішень, що базуються не на самостійному економічному виборі, а на приписах держави. Як приклад, податкове законодавство, юридичні приписи у вигляді законів та інших нормативно-правових актів, тобто, іншими словами, завдяки існуванню формальних інститутів. Прямі методи досить часто мають високу ступінь ефекту завдяки оперативному досягненню економічного результату. Однак не позбавлені і недоліків. Серед головних недоліків слід виділити те, що прямі методи державного регулювання створюють перешкоди у ринковому процесі. Це пояснюється тим, що ті суб'єкти ринку, на які не були прямо спрямовані державні заходи, мають реагувати на державний вплив, на противагу цьому, ті суб'єкти, на які не розповсюджується вплив держави приймають рішення самостійно, що і призводить до порушення рівноваги між суб'єктами ринку.

Методи непрямого впливу проявляються у тому, що держава не впливає на прийняття рішень суб'єктами ринку. Вона лише створює передумови прийнятому рішенню, які сприяли би розвитку економіки.

Перевагою даного методу є те, що вони не спричиняють порушення ринкової ситуації та не порушують рівноваги. Недоліком даного методу є певний часовий лаг, який спостерігається між прийняттям державою заходів, їх сприйняттям економікою та отриманими змінами у результатах.

Слід відмітити, що у класифікаціях методів державного регулювання відсутнє поняття «інституціональність». Між тим, розвиток ринкової економіки та неабияка роль держави у формуванні та забезпеченні функціонування інститутів призводить до необхідності виділення інституціональних методів державного регулювання у класифікаційній групі за важелями впливу на економіку.

Економічна політика держави нерозривно пов'язана з формуванням системи традицій, організаційних заходів тощо. Такі дії, що пов'язані із створенням інститутів. У якості приклада можна назвати інститут права, інститут власності тощо. Отже, вважаємо доцільним виділити у класифікаційній групі додатково інституціональні методи державного регулювання, які реалізуються шляхом:

- формування виконавчих структур державної влади, безпосередня задача яких - практична реалізація мети уряду;
- створення та підтримка об'єктів державної власності, тобто державного сектора економіки;
- підготовка економічних прогнозів та програм на державному законодавчому рівні;
- державна підтримка розвитку інститутів економічної інформації – торгово-промислових палат, департаментів розвитку підприємництва тощо;
- правова, інформаційна підтримка підприємницьких структур, створення раціональних форм взаємодії із державою;
- створення та сприяння розвитку системи науково-дослідних економічних інститутів.

Отже необхідно проведення дослідження ролі держави у формуванні інституціонального середовища.

Щоб виявити вплив держави на процес формування інститутів, звернемося до його визначення з погляду неоінституціональної теорії. По Д. Норту, «державна – організація з порівняльними перевагами реалізації насильства, що розповсюджуються на географічний район, межі якого встановлюються його здатністю оподатковувати підданих» [6, с.56].

Держава може як сприяти створенню ефективних ринкових інститутів, так і навпаки, створювати інституціональне середовище, яке не дозволяє проявитися перевагам конкурентного порядку із-за монопольної влади та інших факторів, що призводять до зростання трансакційних витрат. Усе це залежить від конкретних історичних умов і порівняльної ефективності в цих умовах системи господарської координації. Саме держава є необхідною складовою розвитку господарських систем, інститути, що генеруються нею можуть не тільки сприяти підвищенню ефективності, але й запобігати їй.

Сформовані інститути регулюють доступ до законного використання рідких та цінних ресурсів, а також визначають принципи даного доступу. Таким чином держава шляхом створення інститутів непрямим методом регулює використання ресурсів та створює умови для їх ефективного використання. Держава визначає правила гри, а також мету, яка може бути досягнута при умові дотримання встановлених правил.

На рівні великих груп інституціональне регулювання стає переважним, так як виробництво більшості колективних благ для груп, таких як регулювання рівня оплати праці тощо, виступають більше як етичні норми. Якщо безпосередній контроль неможливий, а дотримання нормативних умов не завжди відповідає індивідуальним устремлінням, ці правила повинні бути переосмислені індивідом таким чином, щоб не застосовувати порушення правила.

Функціонування інститутів визначається родом їх діяльності, культурними традиціями та багатьма іншими факторами, серед яких ефективність є визначальним параметром. Зміни, що відбуваються у інституціональному середовищі обумовлюють їх існування. Інститути повинні оцінюватися з позиції результативності та забезпечувати підвищення ефективності всієї інституціональної структури: прав власності, правил відносин, господарського законодавства тощо. У міру того як інститути впроваджують чи засвоюють більш ефективні методи роботи, що оцінюються з точки зору трансакційних витрат, їх слід перетворювати з метою максимізації ефективності їх діяльності і тим самим забезпечувати підвищення добробуту [5, с.256].

Заходи державного регулювання, у тому числі і формування інституціонального середовища, без відповідних механізмів контролю сприяють лише створенню зворотних правил, які як правило формуються спонтанно. Прикладом може бути податкова реформа, в результаті якої біла частина бізнесу стала «тіньовим». Це можна пояснити і тією обставиною, що у плановій економіці бізнес взагалі не стикався зі сплатою податків.

Можна виділити наступні основні функції державного регулювання формування інститутів:

- координаційна (узгодження інтересів);
- перерозподільча;
- зниження витрат трансакцій.

Відмінності вказаних функцій обумовлюють існування особливих за природою, порядку формування і характеру дії державного регулювання формування інститутів, що реалізують ці функції.

Координаційна функція пов'язана з розподілом праці і обміном. У ній виявляється і через неї реалізується економічна поведінка суб'єктів державного регулювання. Взаємодіючи в обміні, кожна з його сторін переслідує власні мотиви. Проте реалізація цих мотивів припускає певну структуру їх взаємозв'язку. Узгодження інтересів сторін обміну, що сприяє досягненню цілей кожної з них, складає сутність координаційної функції.

Механізм обмеження може бути різним. Неокласичний аналіз

враховує чисто економічні обмеження (для споживача, наприклад, ними є дохід і ціни). Інституціональна теорія вводить в аналіз також етичні, правові, ідеологічні та інші інститути і обмеження неекономічного порядку, що впливають на процес вибору форми поведінки [7, с. 408].

Отже, втрати від не координаційної поведінки взаємозв'язаних, але вільних в своєму виборі агентів, обумовлюють виникнення особливих інститутів. Їх функція полягає в забезпеченні агентів інформацією, що необхідна для взаємовигідного узгодження дій на основі формування сумісних очікувань. Результатом їх застосування є отримання взаємовигідного результату і зростання ефективності. Інститути детермінують результат взаємодії [3, с. 10].

Процес державного регулювання створення і закріплення інститутів здійснюється шляхом своєрідного природного відбору правил і норм координації. Пошук ведеться через серію проб і помилок. Він приводить до вироблення правил. У найбільшій мірі сприяючих координації поведінки в конкретній сфері взаємодій. Ці правила поступово розповсюджуються на всю цю сферу, витісняючи менш ефективні способи координації. Постійно демонструючи свою спроможність до ефективного узгодження очікувань і поведінки. Вони стають стійкою загально визнаною нормою, тобто інститутом [4].

Для становлення сучасної ринкової економіки України складнішим є не робота самого ринкового механізму, а відповідне додаткове оснащення у вигляді державного регулювання формування інститутів, які формуються завдяки новим прийнятим законам і створенням нових ринкових установ (банків, бірж, фондових ринків). Достатньо відзначити, що сучасній ринковій економіці потрібно приблизно 300-400 років для вдосконалення переналадження своїх інститутів.

Перерозподільчі інститути обумовлюють односторонню, асиметричну взаємодію. Воно може перетворитися на асиметричне під час виконання. Таким чином, введення державним регулюванням правил, у принципі, може мати своїм слідством перерозподіл інтегрального ефекту, що виникає в результаті взаємодії сторін. В цьому випадку вигода одного інституту збільшується без збільшення ефективності взаємодії в цілому виключно за рахунок перерозподілу одержуваного результату за допомогою використання інститутів.

Оскільки індивідуальна реалізація перерозподільчого ефекту забезпечує досягнення цілей економічної поведінки інституту, він виявляється зацікавленим в тому, щоб зробити цю реалізацію максимально вірогідною. Задача розв'язується за допомогою усвідомленого державного регулювання формування і введення інституту, або встановлення контролю з боку держави над процесом створення і забезпечення виконання правил. Тому ініціатива у виробництві правил, що володіють перерозподільчим ефектом, і механізмів їх забезпечення багато в чому визначається приватною зацікавленістю в його реалізації.

Агент зацікавлений в тому, щоб реалізація перераспределительних

можливостей інституту в його користь носила систематичний характер. Тому прагнення до закріплення і збереження інститутів, здатних виступати інструментом перерозподілу економічного результату, є характерною межею приватної поведінки у сфері виробництва інститутів.

Багато обмінних відносин і операції в Україні розглядаються економічними інститутами як несиметричні, навіть, не дивлячись на те, що вони відбувалися за формальними правилами. Як приклад можна привести приватизацію, яка не привела до зростання виробництва, податки, які ніхто не хоче платити, оскільки «невідомо» куди йдуть гроші. Тобто створилася парадоксальна ситуація, коли держава відірвалася від групи, що становить більшість економічних агентів і від основної маси підприємців, і всі встановлювані їм правила, норми, механізми примушення і т.п. більшістю інститутів не приймаються.

Однією з основних функцій державного регулювання формування інститутів є, як відомо зниження трансакційних витрат (transaction cost), витрат у сфері обміну, пов'язаних з передачею прав власності.

В умовах ринкової економіки, де суб'єкти відособлені один від одного, передумовою обміну виступає приналежність благ агентам економічних відносин. Саме власник, вступаючи у ринкові відносини, визначає, як і на яких умовах, економічне благо буде передане іншій особі, тобто що є об'єктом передачі: право користування, володіння, розпорядження, управління і т.д. Збір необхідних даних про правомочність продавця входить у витрати пошуку інформації і ведення переговорів. Повне право власності звичайно включає цілий набір прав: володіння, користування, розпорядження, управління, право на дохід, на капітальну вартість блага, на безпеку, на перехід блага по спадку або заповіту, а також на безстроковість, заборони шкідливого використання, відповідальність у вигляді стягнення і залишковий характер.

Значення трансакційних витрат для процесу обміну стало об'єктом широкого аналізу після публікації роботи Р.Коуза «Проблема соціальних витрат» (1960). Питома вага трансакційних витрат особливо велика в суспільстві, де права власності слабо визначені (специфіковані) [1, с. 105-106].

Висновки. Роль державного регулювання у формуванні інституціонального середовища досить велика, але необхідно враховувати особливості сучасного стану економіки країни та регіону з метою підвищення ефективності проведених інституціональних реформ. Під державним регулюванням формування інституціонального середовища регіону слід розуміти певну державну регіональну політику щодо формування впорядкованих інститутів, що створюють варіанти економічної поведінки, визначають обмеження для суб'єктів господарювання, які формуються в рамках тієї або іншої системи координації господарської діяльності регіону. По способу функціонування виділяють наступні методи: методи прямого впливу та методи непрямого впливу. Функціями державного регулювання

формування інститутів є координаційна функція, перерозподільча функція та функція зниження витрат трансакцій.

Використані джерела інформації:

1. Булеев И.П. Сущность транзакционных издержек в рыночной экономике / И.П. Булеев, О.В. Шепеленко // Наукові праці Донецького національного технічного університету. Серія: економічна. Випуск 70. - Донецьк, ДонНТУ, 2004. – С. 101-106.
2. Внукова Н.Н. Управление развитием рыночной инфраструктуры / Н.Н. Внукова. – Харьков: Форт, 1998. – 132 с.
3. Геєць В.М. Інституційні перетворення і суспільний розвиток / В.М. Геєць // Економіка і прогнозування. – 2005. – №2. – С.9-37.
4. Голян В.А. Проблеми формування інституціонального середовища національної економіки в умовах ринкових відносин / В.А. Голян // Актуальні проблеми економіки. – 2006. - №5 (59). – С.4-11.
5. Інституціональна парадигма цивілізаційного розвитку: монографія: у 4 кн. / [за ред.. А. Ткача]. – Запоріжжя: КПУ, 2008. – Кн.. 1: Інституціональні передумови соціально-економічного розвитку / А.Ткач, В.Ільїн, Т.Ткач, Т.Баль-Вожняк, М.Вожняк, А.Задоя, О.Івашина, С.Кузьмінов, Ю.Петруня. – 276 с.
6. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / Д.Норт. – К.: Основи, 2000. – 198 с.
7. Юхименко П.Л. Історія економічних вчень: [навч. посіб.] / Л.П. Юхименко, П.М. Леоненко. – К.: Знання-Прес, 2001. – 514 с.

Рецензент: Бакуменко В.Д., д.держ.упр., професор.